



6 APRILE 2016

Welfare familiare e Costituzione fra esperienze e riforme

di Giovanna Razzano

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Welfare familiare e Costituzione fra esperienze e riforme^{*}

di Giovanna Razzano

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Le politiche familiari come costituzionalmente dovute e improrogabili, per la situazione demografica. La responsabilità del legislatore statale, specie ove competente per le disposizioni generali e comuni di politica sociale, la finanza pubblica, il sistema tributario e le riforme economico-sociale di interesse nazionale. – 3. La derubricazione delle politiche familiari di cui all'art. 31 Cost. a scelte facoltative di politica sociale regionale. L'occasione di certezza ed effettività delle politiche sociali nazionali offerta dal nuovo riparto di competenze. – 4. La frammentarietà del welfare familiare e lo storico divario fra il Nord e il Sud del Paese: l'esigenza di una normativa-quadro e di un coordinamento nazionale. – 5. Il problema del riconoscimento e dell'effettività delle azioni intraprese a sostegno della famiglia a fronte delle previsioni costituzionali e delle indicazioni sovranazionali. – 6. L'arretratezza del welfare familiare italiano nella comparazione con i principali Stati europei. – 7. Le politiche familiari di alcuni Stati dell'Ue. – 8. Le azioni di welfare familiare intraprese dall'Italia. – 9. Le buone pratiche del Trentino Alto-Adige e della Province autonome di Trento e Bolzano. – 10. Considerazioni conclusive sul Piano nazionale per la famiglia, riforma economico-sociale di interesse nazionale.

1. Introduzione

Alcune fra le riforme attualmente in cantiere in Parlamento offrono lo spunto per una rinnovata riflessione su quella parte delle politiche di welfare rappresentata dalle politiche per la famiglia. L'occasione è offerta principalmente dalla riforma costituzionale e, per certi versi, anche dalla legge delega di riforma del Terzo settore.

La revisione costituzionale in corso, finalizzata al superamento del bicameralismo paritario, alla modifica del procedimento legislativo, alla revisione del titolo V, prevede fra l'altro un riassetto

^{*} Articolo sottoposto a referendum. Nell'ambito della ricerca interdisciplinare *“Una riconsiderazione dei sistemi di welfare in termini di spesa sociale netta: implicazioni economiche e riflessi giuridici per l'Italia nel contesto europeo”* del Dipartimento di Studi giuridici, filosofici ed economici finanziata da Sapienza Università di Roma.

globale delle competenze legislative statali e regionali e una loro razionalizzazione, a fronte delle incertezze e delle sovrapposizioni generate dalla riforma del titolo V, oltre che dalla crescita esponenziale del contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale. Nell'ottica di questo lavoro, interessa specialmente la novità rappresentata dall'attribuzione in via esclusiva al legislatore statale sia delle “*disposizioni generali e comuni per le politiche sociali*”¹, sia del “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”². Di grande importanza, inoltre, è la c.d. “*clausola di salvaguardia*” a favore dello Stato, che può avocare a sé, su proposta del Governo che se ne assume la responsabilità, tutte le materie, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica”³. Il Governo, in sede di presentazione del d.d.l., ha espressamente motivato la scelta in vista della necessità della «realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale»⁴.

Tale assetto, per cui è lo stesso legislatore statale ad essere responsabile sia delle politiche fiscali e di contenimento, sia delle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali⁵, non sembra privo di conseguenze ai nostri fini, poiché impone di valutare l'efficacia delle politiche sociali, la

¹ Il legislatore statale conserverebbe la competenza esclusiva sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Di competenza esclusiva regionale diverrebbe poi la materia della «programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali».

² Secondo lo stesso Governo, il limite del precedente assetto, «nell'attuale contesto di crisi economica per i suoi riflessi finanziari», si evidenziava specialmente in questa materia, collocata in modo problematico fra le materie di legislazione concorrente (Atto Senato 1429, p. 17). La scelta si giustifica, dunque, sia per la necessità di rispettare i vincoli di bilancio derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, sia in quanto sviluppo coerente con le scelte già effettuate dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha esteso a tutte le pubbliche amministrazioni il principio dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e il principio della sostenibilità del debito.

³ L'iter di riforma: Atto Senato 1429-B, Atto Camera 2613-A, Atto Camera 2613, Atto Senato 1429-A, Atto Senato 1429.

⁴ A.S. 1429, Comunicato alla Presidenza l'8 aprile 2014, 8. Assai critico sulla clausola di salvaguardia e sul suo effetto di “clausola-vampiro” e “aperti Sesamo” universale è A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC* 2/2015 e ID., *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, ivi, 1/2016, il quale considera comunque l'intera riforma peggiorativa per le Regioni e per le loro competenze, pur ritenendo il riaccentramento, in certi casi, “sacrosanto”.

⁵ Come osserva E. CATELANI, *Profili costituzionali della limitazione dei diritti sociali garantiti dallo Stato e dalle Regioni di fronte alla crisi economica*, in *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, a cura di E. Catelani e R. Tarchi, Napoli, 2015, 28, quella delle “disposizioni generali e comuni” è una terminologia nuova e non è chiaro se sia parificabile alle leggi quadro/cornice attuali o invece andare oltre tale determinazione. Per A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale*, cit., 11, esse rappresentano comunque una delle nuove forme di concorrenza - nonostante l'abolizione della competenza concorrente - che impegneranno il giudice costituzionale. Sul punto cfr. A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, 16; A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, *ibidem*, 5; R. BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Forumcostituzionale.it* (22 aprile 2014); E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!)*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 11 ss.; ID., *La “scomparsa” della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *ISSIRFA.CNR, Studi e interventi*, 3 ss.

loro rispondenza agli obiettivi e l'idoneità a soddisfare i bisogni reali. Le politiche sociali devono insomma essere congegnate in modo da determinare una crescita economica, un ritorno di gettito fiscale, un incremento del Pil. In conformità al programma costituzionale, è necessaria dunque una convergenza fra le politiche sociali, quelle economico-finanziarie e quelle fiscali. La maggiore nitidezza delle competenze e delle responsabilità del legislatore statale può allora implicare anche un nuovo impulso alle politiche in favore della famiglia, come si avrà modo di argomentare.

Su di un altro versante, la legge di delega per la riforma del Terzo settore⁶ in cantiere in Parlamento, basata sul riconoscimento pubblico dei vantaggi sociali ed economici derivanti dalle attività di c.d. *privato sociale*⁷, non è priva di interesse rispetto al tema delle politiche di sostegno alla famiglia. Infatti le motivazioni che sono alla base delle politiche di sostegno al Terzo settore, attorno a cui si registra largo consenso, sono in larga parte anche alla base delle politiche di sostegno alla famiglia, oltretutto costituzionalmente dovute e riferite all'unica entità che la Costituzione riconosce come "*società naturale*". La correlazione esistente fra il tema della famiglia e quello del Terzo settore appare di immediata percezione anche solo soffermandosi alla questione definitoria di quest'ultimo, ritenuta da molti, fra l'altro, preliminare e propedeutica all'operazione di riordino e coordinamento che si è prefisso il legislatore⁸. Accredidata è la definizione di «*ambito in cui agiscono soggetti collettivi privati costituiti per uno scopo di solidarietà sociale e diverso dal lucro, impegnati con attività congruenti con tali finalità*»⁹. Autorevole dottrina sottolinea al riguardo l'importanza di

⁶ A.C. 2617, *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale*. Va ricordato che il Governo, nel maggio 2014, aveva pubblicato (www.nonprofitonline.it) le linee guida per una revisione organica della legislazione riguardante il Terzo settore e aveva aperto una consultazione pubblica. I relativi contributi sono raccolti in un *Report*. Sulla riforma E. ROSSI, *La necessità di una "revisione organica" della legislazione del Terzo settore: un'opportunità da cogliere, un lavoro parlamentare da realizzare*, in *Non Profit*, 19:26 (2014), il quale, nel sottolineare l'opportunità offerta dalla volontà di riforme, nota criticamente una certa genericità dei principi contenuti nella delega al Governo.

⁷ Secondo la definizione di P. DONATI, *Teoria relazionale della società*, Milano, 1991.

⁸ Cfr. E. ROSSI, *La necessità di una revisione organica*, cit., 26. Cfr. anche P. CONSORTI, *Nozione di terzo settore*, ivi, 27 ss. Sul punto S. ZAMAGNI, *Slegare il Terzo settore*, in *Libro bianco sul Terzo settore*, a cura dello stesso Zamagni, Bologna, 2011, 21, auspica che «il legislatore saggio non cada nella trappola definitoria» e nella «mania di porre limiti alla fantasia creatrice della società civile organizzata». Sulla relazione fra il Terzo settore e le norme europee (e le interpretazioni della Corte di Giustizia) in tema di aiuti di stato, concorrenza e «impresa svolgente attività economica», cfr. E. CASTORINA, *Il disegno di legge di riforma del Terzo settore: i profili costituzionali e l'impatto con l'ordinamento europeo*, in *Non profit*, 3/2014, 139 ss.

⁹ P. CONSORTI, *Nozione di terzo settore*, cit. Per meglio identificare tale realtà, sotto il profilo tanto soggettivo che oggettivo, l'autore propone un esempio: «Nessuno può negare che l'esercizio della professione medica sia di utilità sociale; eppure c'è una differenza fra un'associazione professionale di medici che presta a pagamento la propria attività e un'altra associazione di medici che svolge gratuitamente quella stessa attività a vantaggio dei poveri. Solo la seconda è espressione di solidarietà e meriterebbe di far parte del Terzo settore; la prima risiederà nell'ambito comune delle associazioni professionali» (ivi, p. 33). Già in precedenza l'Agenzia per le Onlus (*Proposta per una riforma organica della legislazione sul Terzo settore*, in *Areté*, 2009, suppl. al n. 3, 16), aveva definito il Terzo settore come «l'ambito in

quattro termini e di altrettanti elementi distintivi: *chi*, *che cosa*, *perché* e *come*¹⁰. Dal punto di vista soggettivo, infatti, gli “attori” del Terzo settore sono “terzi” rispetto allo Stato e al mercato; dal punto di vista oggettivo, in riferimento al *che cosa*, le loro attività sono di utilità sociale; quanto alle *finalità*, queste sono solidali e non profit; quanto al *modo* con cui tali attività vengono poste in essere, esso è di tipo relazionale e interpersonale¹¹. Appare perciò evidente come, *a fortiori*, tali qualità si riscontrino nella “*società naturale*” costituita dalla famiglia e possano in special modo riferirsi alle responsabilità genitoriali, ossia a quei diritti e doveri di cui all’art. 30 Cost., concernenti il mantenimento, l’educazione e l’istruzione dei figli¹².

D’altronde, tanto la relazione fra lo Stato e la famiglia, quanto quella fra lo Stato e il Terzo settore si basano essenzialmente sul *riconoscimento* da parte dello Stato, nella consapevolezza della componente umanizzante e del valore sociale aggiunto¹³ che tali realtà manifestano. E si basano, altresì, sul *principio di sussidiarietà*, espressamente richiamato con riguardo allo «svolgimento di attività di interesse generale» da parte dei cittadini singoli e associati (art. 118, ult. comma, Cost.) e nondimeno sotteso alla previsione per cui, «nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti» (art. 30, secondo comma, Cost.). Interessanti suggestioni, come si vedrà, derivano dunque da questa correlazione tra i due ambiti legislativi.

cui agiscono soggetti giuridici collettivi privati che, senza scopo di lucro, svolgono attività di utilità sociale come espressione di solidarietà».

¹⁰ S. ZAMAGNI, *Slegare il Terzo settore*, cit., 16.

¹¹ Proprio in ciò risiede la differenza - secondo S. ZAMAGNI, *ult. op. cit.*, 20 - fra un servizio di cura alle persone offerto da una realtà del Terzo settore rispetto a quello offerto da una struttura pubblica o da una privata.

¹² Più in generale, sulla peculiare integrazione fra i diritti e i doveri dei cittadini nell’ordinamento costituzionale, cfr. A. POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Milano, 2014.

¹³ Tale valore, nel caso della famiglia, è legato ai “beni relazionali” che essa crea. Per le politiche familiari si tratta allora di rispettare tale “codice relazionale”. E così, ad es., occorrerebbe verificare se un assegno di sostegno ad una funzione familiare (maternità) includa la persona creando effettivamente relazioni di solidarietà o la escluda e la isoli ancor di più; in tal caso occorrerebbe una la rimodulazione dell’intervento, ad es. attraverso una fruizione mediata da organismi associativi (così P. DONATI, *Sociologia delle politiche familiari*, Roma, 2003, 259 ss.). In tutt’altro ambito, sempre sul “valore sociale aggiunto”, cfr. V. FEDERICO, D. RUSSO, E. TESTI, *Impresa sociale, concorrenza e valore aggiunto. Un approccio europeo*, Padova, 2012. Cfr. anche, nella prospettiva del diritto amministrativo, A. ALBANESE, *I rapporti fra soggetti non profit e pubbliche amministrazioni nel d.d.l delega di riforma del Terzo settore: la difficile attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Non profit*, 3/2014, 153 ss. L’autrice cita il “valore aggiunto sociale”, rilevante in sede di selezione per l’affidamento di servizi di interesse generale, che attiene soprattutto alle modalità concrete in cui i soggetti non profit operano, accanto alla forma giuridica e organizzativa (p. 161).

2. Le politiche familiari come costituzionalmente dovute e improrogabili, per la situazione demografica. La responsabilità del legislatore statale, specie ove competente per le disposizioni generali e comuni di politica sociale, la finanza pubblica, il sistema tributario e le riforme economico-sociale di interesse nazionale. - Tornando alla riforma costituzionale e alla novità rappresentata dalla nuova distribuzione delle competenze legislative, ci si propone ora di approfondire le ragioni per cui le politiche familiari sono da ritenersi strategiche rispetto all'obiettivo della convergenza fra le politiche economiche e quelle sociali.

Il punto di partenza è l'indubbio legame fra il benessere globale della famiglia, la spesa sociale e la crescita economica¹⁴. Si osserva infatti che «la famiglia è anche soggetto economico capace di produrre benefici per tutta la società, perché le sue decisioni di procreazione contribuiscono alla conservazione dell'equilibrio demografico, (...) essa tutela i soggetti deboli e contribuisce alla creazione di capitale umano»¹⁵. Lo stesso Comitato economico sociale europeo ha definito la famiglia come struttura in cui si crea il capitale umano, fondamento dell'intero edificio sociale, riconoscendole il ruolo di ammortizzatore sociale della crisi¹⁶.

A tali considerazioni vanno associati i dati demografici riguardanti l'Italia, piuttosto allarmanti. Secondo l'Istat, il nostro Paese detiene il primato del più alto indice di vecchiaia del mondo, a causa della bassa propensione ad avere figli e dell'invecchiamento progressivo della popolazione, divenuto il più basso dalla prima guerra mondiale¹⁷. Ciò sta accumulando, di conseguenza, un

¹⁴ Numerosi sono gli studi al riguardo, di rilievo sociologico, economico e statistico. Basti comunque considerare che nel monitoraggio dell'Ocse relativo a “*social and welfare issues*”, l'attenzione alla famiglia e ai figli è una costante di riferimento sia con riguardo alle politiche sociali, sia alla riduzione della povertà e allo sviluppo, sia alle politiche economiche e fiscali direttamente riferite alla famiglia, sia a quelle concernenti il capitale umano, il mercato del lavoro e la disuguaglianza (pari opportunità di accesso al lavoro, la conciliazione con i tempi della famiglia, ecc.). Il rapporto OCSE del dicembre 2014 “*Focus inequality and growth*”, che ha analizzato la correlazione fra aumento nelle disuguaglianze sociali e frenata della crescita economica in 21 paesi, fra cui l'Italia (che dal 1985 al 2010 ha perso quasi il 7% del Pil) si conclude con alcune raccomandazioni, fra cui quella di attuare politiche redistributive mirate attraverso sussidi alle famiglie con bambini e giovani, ritenute strategiche trattandosi di investimenti sul capitale umano che determinano sviluppo.

¹⁵ P. BONETTI, *Famiglia e fisco*, in *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, a cura di C. Pinelli, Astrid, Bagno a Ripoli, Firenze, 283, il quale cita a sua volta C. DECLICH e V. POLIN, *Individuo e famiglia: quale fisco?*, in *Riv. it. dir. fin. e sc. fin.*, 2007, 150.

¹⁶ CESE, (2011/C 218/02), in G.U.U.E. 7 luglio 2011, Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il ruolo della politica della famiglia nel processo di cambiamento demografico: condividere le buone pratiche tra gli Stati membri».

¹⁷ Istat, Rapporto annuale 2014: sono 509 mila le nascite nel 2014, cinquemila in meno rispetto al 2013, il livello minimo dall'Unità d'Italia. Nel 2014 la popolazione residente consegue un incremento demografico dello 0,4 per mille, il più basso degli ultimi dieci anni. Al 1° gennaio 2015 l'età media della popolazione ha raggiunto i 44,4 anni. La fecondità nazionale è tornata sui livelli pre 2007 (1,4 figli), che la rende ancora distante dalla media dell'Unione europea (1,58 figli nel 2012, fonte Eurostat) e insufficiente a garantire il necessario ricambio generazionale. Nel frattempo, la decisione di mettere al mondo dei figli viene sempre

vero e proprio “debito demografico” nei confronti delle generazioni future, «soprattutto in termini di previdenza, spesa sanitaria e assistenza». Alle sfide che ogni Paese deve affrontare dinanzi alla crisi finanziaria e alla globalizzazione, l'Italia aggiunge quella del forte squilibrio fra popolazione attiva e non, «con una dinamica demografica che non potrà che aggravare il processo di invecchiamento, a meno di *politiche sociali in grado di mutare in profondità i comportamenti individuali e familiari*»¹⁸.

La competenza esclusiva statale *sulle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali* e sul *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in presenza di uno specifico impegno della Repubblica, «che agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi» (art. 31 Cost.), potrebbe e dovrebbe allora prioritariamente attivarsi in tale direzione, mai seriamente imboccata dai pur numerosi Governi che si sono succeduti nei quasi settanta anni di storia repubblicana¹⁹. In questa fase storica, infatti, le politiche familiari appaiono non solo come *costituzionalmente dovute*, ma anche come *improrogabili*, per il contesto di grave invecchiamento della popolazione italiana.

più posticipata, come documenta l'aumento dell'età media delle madri al parto, che si porta da 31 anni nel 2007 a 31,5 nel 2014. Con 1,46 figli per donna, il Nord, nel suo insieme, è la ripartizione con la più alta fecondità, il Centro registra un valore di 1,36, mentre il Mezzogiorno si attesta a 1,32. Un equilibrio tra popolazione giovanile e anziana si è perso ovunque, anche tra quelle Regioni del Mezzogiorno che conservano, tuttavia, una popolazione relativamente più giovane (dati Istat, Report del 12 febbraio 2015). Sul tema cfr. la ricerca dell'Osservatorio nazionale della famiglia, a cura di D. Bramanti, E. Carrà, *Buone pratiche nei servizi alla famiglia. Famiglie fragili e famiglie con anziani non autosufficienti*, 2011; D. BRAMANTI, *Famiglie e cura degli anziani non autosufficienti: alla ricerca di buone pratiche in tre aree territoriali*, in Donati P. (a cura di), *La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazione nei servizi*, Rapporto biennale 2011-12, Roma, 2012, 223-244; G.A. Micheli (a cura di), *La questione anziana. Ridisegnare le coordinate di una società che invecchia*, Milano, 2004.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Cfr. già G. DALLA TORRE, *Famiglia e Costituzione. Riflessioni su una rivoluzione promessa*, in *Iustitia*, 1999, 221 ss. Cfr. anche Camera dei Deputati - legislatura XV, Commissione affari sociali, *Indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia*, 2007, su cui *amplius*, § 8. Di fatto, negli ultimi venticinque anni, i numerosi progetti di legge presentati, tutti inattuati, si sono concentrati soprattutto sulla questione della tassazione del reddito familiare, stante l'incostituzionalità e la sentita iniquità del sistema attuale. Sul punto, fra le pochissime riflessioni in ambito costituzionale, F. VARI, *Contributo allo studio della famiglia nella Costituzione italiana*, Bari, 2004. P. BONETTI, *Famiglia e fisco*, cit.; L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale*, Milano, 2005, 131 ss., il quale, al di là di altre possibili argomentazioni, sottolinea quelle basate sulla mera considerazione del principio di razionalità, non contraddizione e coerenza, stante l'obbligo civilistico di mantenimento per i figli, penalmente perseguibile in caso di inadempimento. Cfr. inoltre il volume del Gruppo di Pisa, a cura di I. Nicotra e F. Giuffrè, *La famiglia davanti ai suoi giudici*, Napoli, 2014, che raccoglie gli Atti dell'omonimo Convegno annuale, svoltosi a Catania, 7-8 giugno 2013 e ivi, in particolare, sul tema delle misure promozionali familiari, i contributi di L. PRINCIPATO, *Famiglia e misure di sostegno: la legislazione nazionale*, 155 ss. e M. TROISI, *Famiglia e misure di sostegno: la legislazione regionale*, 199 ss.

Una seconda osservazione di ordine generale attiene poi alle competenze legislative e alla questione della responsabilità per l'effettiva *realizzazione* di tali politiche, fra Stato e Regioni²⁰. La circostanza che le “*disposizioni generali e comuni per le politiche sociali*”, unitamente al “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*” diverrebbero di competenza statale, assieme alla clausola di salvaguardia, espressamente prevista, come si è detto, per *la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale*, appare senz'altro un elemento di *chiarificazione*. Si tratta, anzi, di un fattore di *responsabilizzazione* dell'unico attore politico in grado di assicurare, anche in questo ambito, livelli essenziali di prestazione su scala nazionale.

Con ciò non si ignora che le migliori esperienze, tali da rappresentare modelli di politica familiare, come si avrà modo di osservare, provengono dai livelli di governo regionale e comunale e in particolar modo dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Tuttavia ciò non esime lo Stato dall'approntare, anche sul modello delle migliori pratiche locali, quelle politiche familiari nazionali per le quali la Costituzione postula l'impegno della Repubblica.

In riferimento, ad esempio, all'art. 31 della Costituzione, che assicura che *la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose e protegge la maternità, l'infanzia, la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo*, l'assetto che si va a delineare per effetto della riforma rende ancor più chiaro, se fosse necessario, che “la Repubblica” è in primo luogo lo Stato. Il programma delineato dall'art. 31 Cost. richiede infatti esattamente *disposizioni generali e comuni di politica sociale*, impegna *la finanza pubblica e il sistema tributario* e rappresenta, certamente, un *programma* e una *riforma economico-sociale di interesse nazionale*, quanto mai necessaria come in questo momento storico.

3. La derubricazione delle politiche familiari di cui all'art. 31 Cost. a scelte facoltative di politica sociale regionale. L'occasione di certezza ed effettività delle politiche sociali nazionali offerta dal nuovo riparto di competenze. - Il legislatore statale non ha insomma più alcun alibi per la sua storica inerzia nell'ambito delle politiche familiari²¹. Né la competenza regionale esclusiva in materia di “programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali” vale ad esonerare lo Stato dalla sua peculiare responsabilità e competenza in questo ambito; come se lo specifico impegno della Repubblica sancito dall'art. 31 Cost. trovasse una limitazione nel

²⁰ A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma*, cit., 10-11, riconosce che l'abolizione – ad opera della riforma – della tecnica di riparto di tipo verticale ha il pregio di rendere più trasparente il processo democratico, proprio per l'imputazione della responsabilità politica.

²¹ Di «scandalosa inattuazione» dell'art. 31 Cost. ragiona A. SAITTA, *Famiglia e politiche promozionali: scorci di un dibattito*, in *La famiglia davanti ai suoi giudici*, cit., 620.

riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. Specie in base al nuovo assetto della riforma *in itinere*, non sembrano possibili interpretazioni che, sia pure indirettamente, abbiano per effetto la derubricazione delle politiche familiari, di cui all'art. 31 Cost., da impegni basati su di una norma costituzionale programmatica - e nondimeno vincolante²² - ad un mero *optional* di politica sociale regionale.

In passato, invece, va ricordato che la previsione da parte di leggi statali di nuove risorse finanziarie per lo sviluppo degli asili nido, per il “buono-scuola”, per il sostegno al reddito delle famiglie più disagiate (c.d. “reddito di ultima istanza”) e, più in generale, per le politiche in favore della famiglia è stata oggetto di un aspro contenzioso fra lo Stato e le Regioni, a motivo dell’interferenza tra competenze legislative diverse e della sovrapposizione delle responsabilità finanziarie dello Stato e delle Regioni. La Corte costituzionale, com’è noto, ha dichiarato illegittima la legislazione statale che vincolava i fondi a tali destinazioni, a cominciare dal finanziamento degli asili nido, sia perché lesiva dell’autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, sia perché prevalenti i profili della formazione ed istruzione pre-scolare del bambino, incidenti appunto sulla materia “istruzione”, di competenza concorrente²³. Con il risultato che, in attuazione di tale sentenza, le risorse del Fondo per gli asili nido sono dovute confluite nell’ambito del più generale Fondo nazionale per le politiche sociali.

Con un’altra importante sentenza è stata poi dichiarata l’incostituzionalità della legge statale che poneva un vincolo di destinazione al Fondo per le politiche sociali nell’utilizzo delle risorse da assegnare alle Regioni per il sostegno delle politiche in favore della famiglia²⁴. La Corte ha affermato, infatti, che «non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest’ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale». Di conseguenza ha censurato la previsione nella legge statale che intendeva destinare almeno il 10 per cento delle risorse del Fondo «a sostegno

²² Cfr. Corte cost., sent. n. 1/1956.

²³ Corte cost., sent. 370/2003.

²⁴ L’art. 46 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003) prevedeva che il 10 per cento delle disponibilità del Fondo dovesse essere destinato alle politiche di aiuto alla formazione della famiglia, in particolare all’acquisto della prima casa di abitazione e al sostegno alla natalità. In sede di legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350/2003, articolo 3, commi 116 e 117) è stata poi modificata la destinazione di una parte delle risorse aggiuntive del Fondo nazionale delle politiche sociali stanziare per il 2004 dal decreto-legge n. 269/2003. Le nuove finalizzazioni sono così indicate: a) politiche a favore della famiglia e, in particolare, degli anziani e disabili: 70 milioni di euro; b) abbattimento barriere architettoniche: 20 milioni di euro; c) integrazione scolastica dei soggetti portatori di handicap: 40 milioni di euro; d) servizi per la prima infanzia e scuola d’infanzia: 67 milioni di euro.

delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità», considerando l'intervento in contrasto con l'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost. e non riconducibile alla competenza concernente i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lett. *m*). La Corte ha altresì annullato la legge statale nella parte in cui destinava alle persone fisiche contributi per l'iscrizione a scuole paritarie, in quanto incidente sulla materia dell'«istruzione», attribuita alla competenza legislativa concorrente²⁵. Ha inoltre sanzionato l'intervento finanziario statale a favore delle Regioni che si determinino ad istituire il reddito di ultima istanza, quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale. Ancora, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della parte della legge relativa al finanziamento delle «politiche in favore della famiglie», per lo specifico vincolo imposto dallo Stato alle Regioni. Allo stesso modo, ha dichiarato incostituzionale l'incremento della dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali in favore di politiche per la famiglia ed in particolare per gli anziani e i disabili, per l'abbattimento delle barriere architettoniche, per i servizi per l'integrazione scolastica degli alunni portatori di *handicap*, per i servizi per la prima infanzia e scuole dell'infanzia, in quanto tali interventi statali, non costituendo determinazione di «livelli essenziali delle prestazioni», violavano le competenze regionali concernenti i «servizi sociali» e l'«istruzione», ponendo specifici vincoli di destinazione. La Corte ha altresì precisato, al riguardo, che il venir meno del vincolo di scopo comportava che le suddette somme dovessero confluire nei bilanci regionali in maniera «indistinta» e potessero, pertanto, essere impiegate dalle Regioni stesse secondo autonome scelte di politica sociale²⁶. Un orientamento che i giudici della Consulta hanno confermato²⁷.

²⁵ Cfr. già sent. 308/2004. Sul punto A. POGGI, *Il «sistema nazionale di istruzione» dopo la revisione costituzionale, spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 5/2005, 4, secondo cui, ad ogni modo, non può ritenersi incostituzionale il finanziamento diretto alle scuole paritarie, in quanto sono parte del «sistema nazionale di istruzione». Come nota M. TROISI, *Famiglia e misure di sostegno la legislazione regionale*, cit., 243, se da un lato, con queste sentenze, sono stati dichiarati incostituzionali i buoni-scuola statali, dall'altro tale giurisprudenza ha avuto l'effetto di dare il «via libera» alle Regioni per la previsione di forme di sostegno alla frequenza delle scuole paritarie.

²⁶ Corte cost., sent. 423/2004, con commento di E. VIVALDI, *Il Fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale*, in *Consulta online*. Cfr. anche ID., *La recente giurisprudenza costituzionale in materia di fondi statali a destinazione vincolata: conseguenza e prospettive per il finanziamento delle politiche sociali*, in P. COSTANZO e S. MORDEGLIA (a cura di), *Diritti sociali e servizio sociale. Dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Giuffrè, 2005, pag. 273 e ss. Cfr. anche sent. 118/2006, che ha ribadito che «non è consentita l'istituzione di fondi speciali o comunque la destinazione, in modo vincolato, di risorse finanziarie, senza lasciare alle Regioni e agli enti locali un qualsiasi spazio di manovra (...) Ciò è infatti lesivo dell'autonomia

E' vero che in seguito, ad esempio con la sentenza n. 10 del 2010²⁸, sulla c.d. "social-card", la Corte ha mutato orientamento, giustificando l'intervento legislativo statale, benché fosse «in materia di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale (per tutte, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; sentenze n. 168 e n. 50 del 2008)»²⁹. Tuttavia ciò è stato motivato dal giudice costituzionale in base all'eccezionale situazione di emergenza economica, per la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti deboli. La stessa Corte, del resto, ha precisato che *«la suindicata finalità ed il contesto nel quale è stato realizzato detto intervento valgono a differenziarlo dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materie di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni l'istituzione di una determinata misura, pretendendo poi anche di fissare la relativa disciplina»*³⁰.

Se dunque, perdurando l'assetto determinato dalla riforma del titolo V nel 2001, «la linea divisoria delle competenze è soggetta ad essere senza sosta ridisegnata, in ragione appunto degli interessi in campo e dei modi, parimenti vari, delle loro possibili combinazioni»³¹, la riforma *in itinere*, con l'assegnazione in capo allo Stato della competenza sulle disposizioni generali e comuni sulle politiche sociali, oltre che con la "clausola di salvaguardia", potrebbe invece rappresentare una garanzia di certezza ed effettività delle politiche generali sulla famiglia che il Parlamento volesse intraprendere. Più in concreto, sembra aprirsi l'opportunità, per il legislatore statale, di intervenire con piena libertà di azione in tutti quegli ambiti relazionati con il sostegno alla famiglia e alla genitorialità, anche attraverso l'utilizzo di fondi dedicati, a maggior ragione se in base alla clausola di salvaguardia, dando finalmente attuazione all'art. 31 della Costituzione.

4. La frammentarietà del welfare familiare e lo storico divario fra il Nord e il Sud del Paese: l'esigenza di una normativa-quadro e di un coordinamento nazionale. - Un impegno in tale direzione risulta improrogabile anche in ragione di un altro problema storico concernente il welfare italiano: quello del divario fra il Nord e il Sud. Se, com'è noto, le Regioni

finanziaria e amministrativa delle Regioni, alle quali la quota parte del fondo così istituito, a ciascuna spettante, dovrà essere assegnata genericamente per finalità sociali senza il suindicato vincolo di destinazione specifica».

²⁷ Cfr. Corte cost., sent. 118/2006, concernente, per quel che qui interessa, un fondo finalizzato «allo scopo di favorire l'accesso delle giovani coppie alla prima casa di abitazione». Dalla dichiarazione d'incostituzionalità consegue che «la quota parte del fondo così istituito, a ciascuna spettante, dovrà essere assegnata genericamente per finalità sociali senza il suindicato vincolo di destinazione specifica».

²⁸ Su cui A. RUGGERI, *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica*, in *Consulta online*, 24 febbraio 2010.

²⁹ Sent. 10/2010, punto in diritto 6.3.

³⁰ Punto in diritto 6.4.

³¹ Così A. RUGGERI, *"Livelli essenziali" delle prestazioni*, cit.,

setteentrionali sono una delle aree più sviluppate d'Europa, al contrario quelle meridionali si presentano come le più povere e arretrate. Secondo i dati Istat, al Sud circa una famiglia su quattro è in condizione di povertà relativa, mentre al Nord lo è una su venti³². Del resto al Nord la spesa media pro-capite che i Comuni italiani assegnano alla famiglia e ai minori è quasi il triplo di quella che investe il Sud. La copertura dei Comuni che offrono servizi di asili nido al Nord giunge a soddisfare il 67,3 per cento delle richieste, mentre al Sud si arriva all'incirca al 25 per cento.

Su di un altro versante, quello delle *performance* scolastiche degli studenti al termine della scuola dell'obbligo, l'indagine comparativa PISA (*Programme for International Student Assessment*) del 2009, rivela che i punteggi degli studenti residenti al Nord sono mediamente superiori del 10 per cento a quelli degli studenti residenti al Sud. Ne deriva che «nascere e crescere in un contesto svantaggiato dal punto di vista economico, con scarse risorse destinate alla famiglia, può avere per le giovani generazioni conseguenze anche sulla qualità dell'apprendimento e sui loro percorsi di adattamento alla vita adulta»³³.

A suo tempo, del resto, già l'*Indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia*, svolta presso la Commissione affari sociali della Camera nel corso della XV legislatura (il cui documento conclusivo è stato approvato nel 2007) osservava come «il nuovo assetto di competenze introdotto dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (...) ha determinato il rischio di una progressiva accentuazione delle disparità territoriali, ossia di pervenire ad un sistema delle politiche socio-assistenziali caratterizzato, oltre che da una forte disomogeneità territoriale nel livello quantitativo e qualitativo delle prestazioni rese, anche da una sostanziale penalizzazione delle Regioni che dispongono di minori risorse finanziarie ed organizzative. In tale prospettiva, non va trascurato che, a seguito della richiamata evoluzione dell'impianto costituzionale, si è evidenziata una scarsa capacità di raccordo e di integrazione tra i diversi livelli istituzionali (statali, regionali e locali) coinvolti nell'ambito delle politiche sociali»³⁴.

Lo stesso Dipartimento per le politiche della famiglia³⁵, in riferimento al *Piano nazionale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, indica tra gli obiettivi l'attenuazione del forte squilibrio tra il Nord e il Sud e una complessiva crescita del sistema nazionale verso standard europei, per il

³² Pur nel contesto generale di denatalità, le migliori condizioni economiche nelle Regioni setteentrionali favoriscono una maggiore tendenza a fare figli, grazie anche ai maggiori tassi di fecondità delle donne straniere. E' interessante osservare che invece, al Sud, le donne straniere generano meno figli rispetto a quelle residenti nelle Regioni setteentrionali. Il diverso contesto sociale e territoriale condiziona dunque anche la fertilità delle donne straniere.

³³ M. BERTANI, *Famiglia e politiche familiari in Italia*, Milano, 2015, 69.

³⁴ Punto 3.2.7.

³⁵ Su cui *infra*, § 8.

raggiungimento, entro il 2010, dell'obiettivo della copertura territoriale del 33% fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000³⁶. Ancora secondo l'Istat³⁷, l'offerta pubblica di servizi socio-educativi per la prima infanzia «si caratterizza per ampie differenze territoriali, sia in termini di spesa che di utenti. Si conferma la carenza di strutture nelle Regioni del Mezzogiorno e non sono visibili segnali di convergenza. Aumenta, al contrario, la distanza fra le Regioni in cui il sistema di servizi per la prima infanzia è più consolidato e le Regioni in cui l'offerta pubblica è tradizionalmente più carente. Nella distribuzione regionale dell'indicatore di presa in carico degli utenti per l'anno 2012/2013, ai due estremi vi sono la Calabria, con il 2,1% (in calo dal 2,5% dell'anno precedente) e l'Emilia-Romagna, con il 26,8%».

Il Rapporto Svimez 2015 sull'economia del Mezzogiorno rivela che il rischio di povertà nel Mezzogiorno è significativamente più alto rispetto al resto del Paese soprattutto per le famiglie con minori e per quelle giovani, con o senza figli: «Nel caso italiano, emerge in tutta la sua evidenza lo stretto nesso tra dualismo territoriale e disuguaglianze di reddito. La distribuzione dei redditi familiari è infatti assai diversa nelle due macro-aree. Ordinando le famiglie dalla più povera alla più ricca, e dividendo gli individui in cinque gruppi di uguale numerosità, emerge che in tutte le Regioni del Mezzogiorno è meno frequente l'appartenenza alla parte benestante e ricca della distribuzione»³⁸.

Si dirà più avanti come anche dal contenitore virtuale *FamilyLab*, del Dipartimento per le politiche familiari presso la Presidenza del Consiglio, emerge con chiarezza come le azioni più significative e incisive di politica sociale familiare siano concentrate prevalentemente nelle Regioni centro-settentrionali. Un dato che mostra purtroppo un circolo vizioso e un'interdipendenza fra la

³⁶ Obiettivo ben lungi dall'essere stato raggiunto. Secondo lo stesso Rapporto di monitoraggio del *Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, infatti, ancora al 31 dicembre 2013, il tasso di copertura dei servizi educativi che accolgono bambini 0-2 anni, a livello nazionale è passato dal 24,4 del 2012 al 25,8 del 2013. Quello dell'Italia meridionale e insulare dal 13,4 al 21,8.

³⁷ Cfr. la ricerca *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia anno scolastico 2012/2013*, dati del 29 luglio 2014.

³⁸ P. 22 del Rapporto. Ancora a proposito dell'istruzione, lo stesso Rapporto, p. 26, osserva che «il ritardo di sviluppo di quest'area - il più alto tasso di disoccupazione, la più elevata diffusione dell'esclusione sociale o di condizioni di povertà, la condizione delle famiglie di provenienza, la mancanza di servizi pubblici efficienti e l'illegalità diffusa in alcuni territori - rende il compito della scuola chiaramente più difficile che in altre aree del Paese. Tutti questi fattori incidono sui redditi ed sul grado di istruzione delle famiglie, che sono ulteriori fattori che influenzano le scelte dei percorsi scolastici e gli apprendimenti. A questi fattori si aggiunge - e, in parte, ne dipende - uno stato peggiore delle infrastrutture scolastiche del Sud».

situazione di disagio delle famiglie meridionali, la scarsità di risposte politiche e l'esiguità di risorse organizzative³⁹. E che evidentemente suggerisce interventi legislativi di livello nazionale.

La diagnosi e la terapia sembrano essere chiare anche in ambito sociologico, dove la frammentazione delle politiche sociali italiane - e di quelle familiari in particolare - e l'irrisolto divario fra il Nord e il Sud, sono oggetto di studio⁴⁰. Le ricerche condotte hanno evidenziato una particolare difficoltà dell'Italia, rispetto ad altri Paesi europei alle prese con problemi simili, nella risoluzione delle difformità presenti sul territorio nazionale⁴¹. Molte analisi imputano gli squilibri territoriali all'assenza di una normativa-quadro nazionale e di un coordinamento da parte del legislatore nazionale. E giungono a qualificare il regionalismo e il localismo italiano, sotto questo profilo, come "una decentralizzazione non coordinata centralmente"⁴².

5. Il problema del riconoscimento e dell'effettività delle azioni intraprese a sostegno della famiglia a fronte delle previsioni costituzionali e delle indicazioni sovranazionali. - Della problematicità di tale situazione e delle sue ricadute sociali ed economiche non sembra tuttavia esservi una diffusa consapevolezza. La stessa giurisprudenza costituzionale che negli ultimi quindici anni si è confrontata con quei pochi interventi di politica sociale relazionati con i diritti della famiglia⁴³, è sintomatica. Gli interventi del legislatore non sono stati in nessuna occasione riconosciuti come azioni di politica sociale familiare riconducibili al dettato costituzionale, risultando preminente e assorbente, come si è visto, la questione della spettanza nella competenza legislativa. Non vi è un solo cenno, infatti, nelle sentenze sopra segnalate, agli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, nonostante talune previsioni legislative, come si è visto, fossero state espressamente denominate "politiche in favore della famiglia". E così le previsioni concernenti gli

³⁹ Fra i mali si denuncia anche quello dello sfruttamento dei sussidi sociali per il controllo degli elettori, insieme alla distribuzione di posti di lavoro nel settore pubblico e alle pensioni di invalidità (M. FERRERA, *Il modello di welfare sudeuropeo*, Milano, 1996).

⁴⁰ Lo sottolinea M. BERTANI, *Famiglia e politiche familiari*, cit., 52 ss., riferendosi anche alle ricerche di E. PAVOLINI, *Governance regionali: modelli e stime di performance*, in *Riv. politiche sociali*, 3/2008; Y. KAZEPOV, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, 2009; G. BERTIN, *Welfare regionale in Italia*, Venezia, 2012; E. PAVOLINI, U. ASCOLI, L. MIRABILE, *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, 2013, 25; E. BARBERIS, Y. KAZEPOV, *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, 2013; G. BERTIN, M. CARRADORE, *Differentiation of welfare regimes: The case of Italy*, in *International Journal of Social Welfare*, 2015.

⁴¹ Cfr. ad es. D. DEL BOCA, A. ROSINA, *Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare insufficiente*, Bologna, 2009, 85, che sottolineano la permanenza del divario Nord/Sud italiano a differenza dei passi compiuti dalla Spagna rispetto all'Andalusia e dalla Repubblica federale tedesca rispetto alla Regione dell'ex blocco comunista.

⁴² Y. KAZEPOV, *La dimensione territoriale*, cit., 155.

⁴³ Così li definisce, oltre che la Costituzione, l'*Indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia*, cit.

asili-nido, il “buono scuola”, il reddito di sussistenza e la destinazione vincolata di una quota del Fondo nazionale per le politiche sociali alle politiche per la famiglia, sono divenute questioni di istruzione pre-scolare del bambino, di assistenza e servizi sociali, di tutela del lavoro o, genericamente, di politiche sociali regionali. Con la conseguente neutralizzazione dei pur timidi passi intrapresi nella direzione del sostegno alla famiglia e alla genitorialità.

Va anche detto che, talvolta, è lo stesso legislatore statale a non mostrarsi del tutto consapevole della riconducibilità del suo intervento all’art. 31 Cost. Come si avrà modo di vedere, le scarse azioni intraprese finora, anziché iscriversi in un quadro di riferimento programmatico o in una strategia di lungo periodo, si connotano come azioni episodiche, sporadiche e occasionali, dettate dall’emergenza economica e dall’indigenza estrema, così da divenire azioni assistenziali e non, piuttosto, di promozione, di protezione, di agevolazione e di garanzia di diritti (ad es. il *diritto* di «mantenere, istruire ed educare i figli»).

Eppure, come si è autorevolmente notato, la nostra è una Costituzione che ha introdotto, per la prima volta in modo compiuto, una disciplina costituzionale della famiglia e delle relazioni familiari⁴⁴. Lo stesso titolo II, sui “Rapporti etico-sociali”, si apre con il riconoscimento di «*diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio*» (art. 29). Si sancisce inoltre il «*dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli*» (art. 30) e l’affermazione, già rimarcata, da considerare come il principio del welfare familiare italiano, per cui la Repubblica «*agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l’adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose*» e «*protegge la maternità, l’infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo*» (art. 31). Non prive di ricadute sui *diritti della famiglia* sono poi le norme costituzionali sulla scuola e sull’istruzione, che fra l’altro prevedono che «*l’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita*» (art. 34); sulla retribuzione del lavoratore «*sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa*»; sulla durata massima della giornata lavorativa; sul riposo settimanale e sulle ferie irrinunciabili (art. 36); sulle condizioni di lavoro della donna lavoratrice, che «*devono consentire la sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino speciale e adeguata protezione*»; sulla garanzia di *cure gratuite agli indigenti* (art. 32); sul diritto alla

⁴⁴ Così R. BALDUZZI, *Il modello costituzionale italiano di famiglia e l’evoluzione dei rapporti sociali*, in *Jus-online*, 2/2015. L. CASSETTI, *Art. 31*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 641-642 legge l’attenzione alla famiglia da parte della Costituzione repubblicana come scelta di rottura con lo Statuto liberale e chiave di volta del sistema sociale che ruota attorno all’art. 3, secondo comma, Cost. Cfr. inoltre, in una prospettiva europea, S. NINATTI, *Ai confini dell’identità costituzionale. Dinamiche familiari e integrazione europea*, Torino, 2012.

previdenza e all'assistenza e, in particolare, sul diritto degli inabili e dei minorati all'educazione e all'avviamento professionale (art. 38).

Alle coordinate costituzionali vanno poi aggiunte le indicazioni provenienti da numerose istituzioni sovranazionali, fra cui la stessa Unione europea. Questa ha da tempo indicato la necessità di promuovere, in relazione alla stessa strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, politiche pubbliche di sostegno alla famiglia⁴⁵, istituendo a tal fine la piattaforma dell'«Alleanza Europea per le famiglie»⁴⁶. Significativo, a questo proposito, è il menzionato parere del Comitato economico e sociale europeo, intitolato «*Il ruolo della politica della famiglia nel processo di cambiamento demografico: condividere le buone pratiche tra gli Stati membri*»⁴⁷. Pur nella consapevolezza che le politiche a favore della famiglia non rientrano nelle competenze dell'Unione, il CESE ha ricordato tuttavia che la UE può legiferare in ambiti che riguardano la conciliazione della vita familiare con quella professionale, il settore della parità professionale tra uomini e donne, la materia della protezione e dello sviluppo dell'infanzia, nonché svolgere un ruolo utile per la conoscenza delle diverse situazioni e sviluppi demografici e per lo scambio di buone pratiche tra

⁴⁵ Cfr. la Raccomandazione del 20 febbraio 2013 della Commissione europea, *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*. Cfr. già la Comunicazione della Commissione UE intitolata «*Promuovere la solidarietà fra le generazioni*», Brussels 10.5.2007- COM(2007) 244 final. Nella sintesi ufficiale si legge: «Gli Stati membri hanno la competenza esclusiva in materia di politiche familiari; tuttavia l'UE svolge un ruolo importante per quanto attiene alla modernizzazione e al successo di tali politiche, in particolare sulla base della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Infatti, quest'ultima sottolinea l'importanza dell'occupazione femminile e l'importanza dell'uguaglianza fra donne e uomini, proponendo altresì di migliorare la conciliazione tra la vita professionale e la vita familiare». Vi si legge tra l'altro (voce *Evoluzione e adattamento delle politiche familiari negli Stati membri*): «In generale, i paesi che hanno attuato politiche globali in favore della parità fra donne e uomini, che hanno investito nella qualità dei servizi offerti, come gli asili, e che hanno favorito una certa flessibilità del tempo di lavoro, presentano livelli elevati di natalità, nonché di occupazione».

⁴⁶ Questa si prefigge di favorire lo scambio di esperienze e la realizzazione di una partnership fra gli Stati membri impegnati nella modernizzazione delle loro politiche per la famiglia. Essa vuol essere inoltre una piattaforma di scambi sulle politiche in favore delle famiglie, al fine di poter rispondere ai bisogni determinati dai cambiamenti demografici. Fra gli strumenti principali sviluppati dalla Commissione a tale riguardo vi sono, fra l'altro, un gruppo ad alto livello di esperti governativi sulle questioni demografiche, con funzioni consultive della Commissione, un osservatorio sulle buone prassi in materia di politiche per la famiglia, la realizzazione di una guida pratica per aiutare gli operatori locali negli Stati membri ad utilizzare concretamente i fondi strutturali al fine di sostenere i loro programmi di modernizzazione delle politiche per la famiglia (Cfr. Comunicazione della Commissione UE intitolata «*Promuovere la solidarietà fra le generazioni*», cit.).

⁴⁷ Osserva tuttavia M. BERTANI, *Famiglia e politiche familiari*, cit., 48, che, a differenza del piano di Lisbona 2000, nel programma di Europa 2020, non si trova alcun riferimento alla questione di genere e alle politiche di conciliazione; inoltre le politiche sociali in tema di famiglia si limitano a considerare situazioni di marginalità e di rischio povertà. Si sarebbe così passati da politiche ispirate al welfare socialdemocratico europeo a politiche simili al welfare liberale anglosassone e al welfare familistico sud europeo, ossia basato su quell'approccio alla famiglia come «affare privato», che si autoregolamenta e risponde autonomamente ai suoi bisogni.

Stati membri. Ha ricordato, inoltre, che i fondi strutturali e il Fondo sociale europeo hanno già sostenuto politiche a favore delle famiglie e ha augurato che lo facciano anche in futuro. Ha auspicato, poi, la presenza di un organo che abbia il compito di definire una politica globale e stabilire le principali linee d'azione e di studio⁴⁸. Ha passato in rassegna, infine, i principali modelli di politica familiare adottati dagli Stati membri, al cui confronto emerge, purtroppo, l'arretratezza italiana, come confermano del resto tutti gli studi comparati.

Da parte sua l'OCSE, in un'importante ricerca⁴⁹, ha così definito la famiglia: *«Families are the cornerstone of society. They play a central economic role, creating economies of scale for people living together and as the source of home production. They are a crucial engine of solidarity, redistributing resources (cash, in-kind or time) among individuals, households and generations. They provide protection and insurance against hardship. Families offer identity, love, care and development to their members and form the core of many social networks»*⁵⁰. Degna di attenzione è anche la precisazione concernente le politiche familiari, che rende particolarmente apprezzabili, per la loro perdurante attualità, le previsioni della Costituzione italiana del 1948 sopra ricordate: *«Family policy is not just about services or cash allowances, income support during leave or tax breaks for families. It is also about promoting various health and education aspects of child well-being, about reducing barriers to parental employment and helping parents to provide for their children and easing family poverty risks. Increased parental employment will also further economic growth and improve the*

⁴⁸ Ruolo che potrebbe essere affidato, per quanto riguarda gli aspetti politici e la gestione, alla Commissione europea, in particolare grazie all'Alleanza europea per la famiglia, e, per quanto riguarda invece la parte scientifica, a Eurofound (*Ibidem*, 1.6.).

⁴⁹ OCSE, *Doing Better for Families*, 2011, Foreword. Cfr. inoltre il "Family database", <http://www.oecd.org/social/family/database.htm>, soprattutto la voce 3. *Public policies for families and children*.

⁵⁰ In ambito sociologico la famiglia è stata distinta dalla mera coabitazione sulla base della «relazione specifica di oggettiva appartenenza reciproca come coppia stabile legata da un consenso generativo e/o come rapporto di discendenza generazionale». Così P. DONATI, *Sociologia delle politiche familiari*, cit., 81 ss., il quale vede la caratteristica distintiva della famiglia contemporanea, ormai slegata dall'obiettivo della conservazione patrimoniale, proprio nella relazionalità, ossia nel suo riferirsi al senso autonomo e intrinseco delle relazioni - di padre, madre, figlio, fratello, nonno, nipote - come relazioni distinte da tutte le altre relazioni sociali. Quanto alla pluralizzazione delle forme familiari, l'autore argomenta la distinzione fra un pluralismo fisiologico e uno patologico. Diversa la posizione di F. DONATI, *La famiglia nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC* 4/2014, che se afferma che il diritto di famiglia rappresenta uno dei capisaldi dell'identità nazionale, conclude, in base all'analisi della giurisprudenza (Cedu, della Corte di giustizia, della Corte costituzionale) e ad alcuni interventi del legislatore ordinario, che attraverso la tecnica esiste «una nuova nozione di paternità, rispetto alla quale il legame genetico non assume più un ruolo decisivo»; che «il matrimonio, da elemento fondante della famiglia, è ormai divenuto un elemento accidentale della stessa»; che l'autonomia privata dovrebbe essere lo «strumento principale di regolazione del rapporto di coppia (matrimoniale o more uxorio) e di prevenzione e soluzione delle crisi del medesimo» e che «il matrimonio, anche a seguito degli interventi della Corte costituzionale e del legislatore, ha ormai perso il ruolo di elemento fondante della famiglia».

*financial sustainability of social protection systems in the face of population ageing*⁵¹. Il medesimo documento, tuttavia, denuncia come l'Italia rimanga “ben al di sotto della media OCSE rispetto a tre indicatori fondamentali sulla famiglia: occupazione femminile, tasso di fertilità e tasso di povertà infantile”.

6. L'arretratezza del welfare familiare italiano nella comparazione con i principali Stati europei.

- Il rapporto OCSE rivela che il dilemma italiano risieda essenzialmente nel fatto che è molto difficile conciliare lavoro e figli, quando invece un elevato il tasso di occupazione dei genitori è cruciale per ridurre il rischio di povertà infantile. Sono in particolare le donne italiane, rispetto agli altri Paesi OCSE, ad avere più difficoltà a conciliare lavoro e famiglia. Spesso si trovano a dover compiere una scelta tra il lavoro e i figli, con il risultato che sia il tasso di natalità, sia il tasso di occupazione femminile siano fra i più bassi in assoluto. Quest'ultimo in Italia è al 48 per cento, mentre la media OCSE è pari al 59 per cento. Più precisamente, non solo il tasso italiano di occupazione femminile è il più basso d'Europa (escluse Malta e Turchia), ma l'Italia presenta anche i tassi di occupazione delle donne madri più bassi tra i Paesi europei dell'OCSE⁵². Per avere una condizione lavorativa più stabile, i giovani spesso rimandano l'età in cui avere il primo figlio e così la probabilità di non avere figli aumenta⁵³.

D'altronde l'Italia spenda circa 1,4 per cento del PIL per le famiglie con bambini, mentre nell'OCSE, in media, si spende il 2.2 per cento. E' vero che i genitori italiani lavoratori hanno diritto ad 11 mesi di congedo parentale retribuito di cui 5 mesi di maternità generalmente retribuiti al 100 per cento dello stipendio, ma è altresì vero che la retribuzione è bassa per il resto del congedo. Circa il 29 per cento dei bambini al di sotto dei 3 anni usufruiscono dei Servizi all'Infanzia, una cifra di molto inferiore alla percentuale dei bambini iscritti alla Scuola dell'Infanzia (il 98 per cento dei bambini tra i 3 e i 5 anni). Inoltre solo il 6 per cento dei bambini tra i 6 e gli 11 anni è iscritto a servizi di pre e dopo scuola, in parte a causa di finanziamenti ridotti.

⁵¹ *Ibidem*. In un altro documento viene fornita la seguente definizione di politiche familiari: «*Family policies are defined as those policies that increase resources of households with dependent children; foster child development; reduce barriers to having children and combining work and family commitments; and promote gender equity in employment opportunities*» (OCSE, Directorate for Employment, 2011).

⁵² Dati di ottobre 2014 OEDC Family database.

⁵³ In Italia, il 24% circa delle donne nate nel 1965 non ha avuto figli; in Francia, per esempio, solo il 10% delle donne nate nello stesso anno non ha figli. Inoltre, sempre secondo l'OCSE, il tasso di povertà infantile in Italia è pari al 15% ma il rischio di povertà è estremamente alto per i bambini che vivono in famiglie in cui entrambi i genitori siano disoccupati. Circa l'88% dei bambini che vivono con un solo genitore disoccupato sono poveri (la media OCSE è 62%). Analogamente, il 79% dei bambini che vivono con due genitori disoccupati sono poveri; la percentuale scende al 22% quando solo uno dei due genitori ha un lavoro (le medie OCSE sono, rispettivamente, 50% e 17%).

In riferimento poi alla spesa sociale “per funzioni”, le statistiche mostrano che l’Italia, rispetto a quasi tutti gli altri paesi Ue, destina risorse residuali alle funzioni di protezione sociale dedicate all’esclusione sociale, alla disoccupazione, alle famiglia e alle persone con disabilità⁵⁴. Per la famiglia, in particolare, il nostro sistema di protezione sociale impiega una quota minima, che ci colloca al penultimo posto della graduatoria Ue. Nel 2013, in base agli ultimi dati, la spesa per prestazioni sociali (che rappresenta circa il 96 per cento della spesa complessiva per protezione sociale) è dedicata per oltre la metà alla funzione “vecchiaia” (50,4), mentre la parte rimanente si distribuisce tra “malattia/salute” (23,6), “superstiti” (9,3), “disoccupazione” (6,3), “invalidità” (5,5), “famiglia” (4,2) e “altra esclusione sociale” (0,7)⁵⁵.

In riferimento alla povertà in termini monetari e alle disparità di reddito nell’Unione europea, alcune recenti statistiche fornite da Eurostat⁵⁶, mostrano come maggiore sia il numero dei figli a carico di una famiglia (con due adulti o una sola persona), maggiore sia il rischio di povertà. Quanto all’efficacia delle misure di protezione sociale, valutata confrontando gli indicatori di rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali, si osserva come questi ultimi abbiano ridotto il tasso di rischio di povertà tra la popolazione dell’UE dal 25,9 per cento prima dei trasferimenti al 16,6 per cento dopo i trasferimenti, portando al di sopra della soglia di povertà il 9,3 per cento della popolazione, che altrimenti sarebbe stata esposta a tale rischio. Tuttavia l’Italia è fra quei Paesi in cui l’incidenza relativa delle prestazioni sociali così valutata è stata minima e si trova accanto alla Grecia, alla Romania, alla Polonia e alla Bulgaria, nonché nell’ex Repubblica jugoslava di Macedonia.

7. Le politiche familiari di alcuni Stati dell’Ue. - Si è già avuto modo di notare come, nel menzionato parere del CESE, l’Italia - la quale, non va dimenticato, rappresenta uno dei maggiori Stati dell’Unione europea anche in riferimento alla popolazione⁵⁷ - non compaia fra i Paesi presi in considerazione nello studio dei sistemi di welfare. Né può destare meraviglia, perché la spesa per la famiglia e la maternità, in Europa, è di media superiore del 61 per cento alla spesa italiana⁵⁸.

⁵⁴ Fonti: Istat, Conti della Protezione sociale, Eurostat, Esspros. Link: Istat/datawarehouse; Eurostat/statistics.

⁵⁵ Rispetto al 2007, sono in aumento le quote di spesa destinate alle funzioni “disoccupazione” (+1,9 punti percentuali) e “vecchiaia” (+1,0), mentre registrano una diminuzione le quote per “famiglia”, “superstiti” e “invalidità” (-0,2), e in particolare quella per “malattia/salute” (-2,3).

⁵⁶ Dati di maggio 2015.

⁵⁷ Al quarto posto, secondo le stime Eurostat, dopo Germania, Francia e Regno Unito.

⁵⁸ Dati della ricerca *Quale futuro per il welfare? Le politiche sociali tra delega assistenziale e prospettive di sviluppo, un’analisi a partire dai dati*, a cura di C. GORI, pubblicata su forumterzo settore.it.

L'analisi del CESE si focalizza così sui sistemi di welfare familiare della Germania, della Francia, del Regno Unito, dei Paesi scandinavi e dei Paesi Bassi, dei quali sembra opportuno dare conto, sia pure brevemente.

In Francia, osserva appunto il CESE in base agli studi effettuati, la politica familiare ha una lunga tradizione e si contraddistingue per la sua notevole continuità, a prescindere dalla maggioranza di governo, e per un insieme di strumenti comprendenti assegni familiari, un sistema fiscale equo per le famiglie, disposizioni in materia di pensioni, disposizioni di diritto del lavoro che prevedono specifiche forme di congedo retribuito, servizi di custodia dei bambini fino ai tre anni e la possibilità di frequentare gratuitamente la scuola materna a partire dai tre anni di età. La libera scelta del sistema di custodia dei figli occupa un posto centrale nella politica familiare francese. L'importanza di questa politica risiede anche nel fatto che essa viene attuata tanto dallo Stato quanto dai dipartimenti e dai comuni, indipendentemente dalle loro tendenze politiche. Gli assegni familiari in senso stretto sono destinati a compensare gli oneri sostenuti dalla famiglia per ciascun figlio e favoriscono le famiglie numerose⁵⁹. Vengono versati a tutte le famiglie a prescindere dal reddito, in base al c.d. *principio di universalità* e sono destinati al bambino - aspetto, questo, che contraddistingue la politica familiare dalla politica sociale. Queste misure hanno fatto sì che la Francia sia uno dei Paesi con il tasso di occupazione femminile e l'indice di fecondità più alti in Europa.

Nel Regno Unito le politiche familiari sono maggiormente incentrate sulla lotta alla povertà delle famiglie e dei minori. Tali politiche si iscrivono in un contesto in cui la flessibilità del mercato del lavoro consente alle donne di trovare piuttosto facilmente un nuovo impiego dopo una maternità, rispondendo alle attese estremamente eterogenee delle famiglie.

La Germania, come risposta all'invecchiamento della propria popolazione, ha lanciato da qualche anno una politica ambiziosa per riuscire a conciliare la vita professionale e la vita familiare. Sono stati creati sistemi di custodia più perfezionati, ed è stato istituito un congedo parentale di quattordici mesi retribuito per l'ammontare dei due terzi dello stipendio.

Con riguardo ai Paesi scandinavi, questi hanno dedicato un'attenzione particolare alla parità tra padri e madri sia nella vita professionale, sia nei compiti familiari, mettendo in atto, fin dagli anni Settanta, politiche sociali e di formazione professionale che consentono di conciliare meglio lavoro e famiglia. In Svezia queste politiche si sono fondate su una profonda riforma dei congedi parentali, dei servizi pubblici di accoglienza per la prima infanzia, delle tasse a carico delle

⁵⁹ Sugli importanti aspetti fiscali della politica familiare francese e tedesca, cfr. anche il Dossier del Servizio studi del Senato, *La tassazione del reddito familiare*, settembre 2008.

famiglie (soppressione della tassazione congiunta fin dal 1971) e della legislazione familiare. La politica della famiglia adottata si basa su tre dimensioni: aiuti diretti alle famiglie, aiuti ai genitori che lavorano, sotto forma di congedi parentali retribuiti, e condivisione del diritto al congedo parentale da parte di padre e madre. Più in particolare il welfare svedese, con una pressione fiscale simile a quella italiana, prevede un assegno esente da tasse per ogni figlio a carico, uguale per tutti i minori di età inferiore ai 16 anni che risiedono in Svezia (dunque in base al principio di universalità), di circa 100 euro ogni mese, con un contributo aggiuntivo mensile che aumenta in proporzione al numero di figli (così che per un nucleo con tre minori di anni 16 l'ammontare è, ad esempio, di circa 375 euro mensili e per un nucleo con sei di circa 1040 euro mensili). Il risultato è stato un elevato grado di occupazione femminile, una maggiore partecipazione dei padri alla cura dei figli nei primi anni di età, indici di fecondità superiori alla media dell'Unione europea e una diminuzione della povertà infantile⁶⁰.

Nei Paesi Bassi, infine, il cardine della politica della famiglia è stato lo sviluppo del lavoro a tempo parziale, per consentire alle madri di dedicare più tempo all'educazione dei figli. La formula del tempo parziale è stata sfruttata anche dai padri, in proporzioni maggiori che in qualsiasi altro Paese⁶¹.

La conclusione del CESE è che, quando viene data la possibilità di conciliare vita professionale e vita familiare, a un tasso elevato di occupazione femminile spesso corrisponde un indice elevato o relativamente elevato di fecondità. In riferimento poi alla classificazione degli Stati membri in base alle politiche familiari perseguite, l'Italia si situa fra quei Paesi europei definiti “*con una politica debole e una fecondità inferiore alla media europea*” e, anche, fra quei Paesi “*con una politica inadeguata ai bisogni delle famiglie e una fecondità inferiore alla media europea*”⁶². Politiche che il CESE esorta a rivedere in ragione degli scenari prevedibili in termini di evoluzione demografica. Fra questi il peggiore -

⁶⁰ E' inoltre possibile scegliere liberamente tra scuola pubblica e scuola privata, nel senso che il budget per alunno nella scuola pubblica può essere utilizzato dai genitori, alternativamente, nella scuola privata. Un asilo di buon livello, a tempo pieno, a Stoccolma costa circa 150 euro al mese e vi hanno diritto tutti i bambini a partire da un anno di età, con retta massima fissata con legge. L'occupazione femminile è quasi allo stesso livello di quella maschile. Le cure dentistiche sono gratuite fino ai 20 anni (cfr. i dati desumibili da www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/barnet_fott/barnbidrag).

⁶¹ Ciò nonostante, gli uomini che lavorano a tempo pieno sono il 73,2 %, contro il 45,9 % delle donne. I padri che sfruttano la possibilità di lavorare part-time sono il 19 % - una percentuale molto più elevata che nel resto d'Europa - a fronte del 41 % delle madri. La possibilità di lavorare a tempo parziale può essere utilizzata fino agli otto anni di età del bambino ed è accompagnata da sgravi fiscali pari a 704 euro al mese. Si ha diritto a 26 volte il numero di ore di lavoro settimanali per ogni figlio, e le ore sono cumulabili.

⁶² Punto 6.2. del parere cit. Le altre due tipologie - fra le quali certamente non può annoverarsi l'Italia - si riferiscono a quegli Stati in cui lo sforzo a favore della famiglia, in termini di PIL, appare inferiore o uguale alla media dell'UE ma che presentano una fecondità superiore alla media e a quegli Stati con politiche forti e con una fecondità superiore alla media dell'Unione europea.

definito “catastrofico” - si avrebbe con l'intensificarsi del c.d. “inverno demografico”. In una società ulteriormente invecchiata, infatti, diventerebbe assai difficile garantire il finanziamento dei redditi e l'assistenza sanitaria necessari alle persone anziane. Ciò darebbero luogo all'emigrazione dei giovani laureati, che lascerebbero un'Unione europea sempre più anziana per Paesi più intraprendenti, e a un calo tendenziale dell'immigrazione dovuto alla minore attrattiva esercitata da un'Europa meno dinamica, più povera e con grandi difficoltà di bilancio e di equilibrio dei conti sociali. Gli altri scenari, prevedibili in base al perdurare delle condizioni attuali, presentano comunque problemi in relazione alla coesione dell'Unione europea, in quanto le politiche da attuare e le rivendicazioni sociali potrebbero variare considerevolmente da uno Stato membro all'altro, proprio in conseguenza delle diversità demografiche⁶³.

8. Le azioni di welfare familiare intraprese dall'Italia. - Nel loro insieme, i pochi passi compiuti dall'Italia *consistono soprattutto in attività di progettazione delle politiche familiari*. E, quindi, in studi e ricerche anche parlamentari⁶⁴, in proposte di legge⁶⁵, in riferimenti contenuti in leggi aventi ad oggetto altri temi e, da ultimo, nell'elaborazione del *Piano nazionale della famiglia*, su cui è stata raggiunta un'intesa in Conferenza Unificata il 19 aprile 2012 e una deliberazione del Consiglio dei Ministri il 7 giugno successivo. Piano che, sebbene rappresenti una svolta, in quanto primo documento organico di settore, non è tuttavia mai stato finanziato, né tradotto in termini normativi da parte del legislatore.

Come si diceva, taluni interventi normativi, sebbene indirizzati verso altri obiettivi, hanno comunque comportato dei riflessi per la famiglia. Va così menzionata la legge n. 328 del 2000, sulla riforma dell'assistenza, che indica tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali anche misure di sostegno per le donne in difficoltà e misure di sostegno per le responsabilità familiari⁶⁶. Si tratta in realtà di una legge statale consistente nella predisposizione di linee guida nell'ambito di una

⁶³ Punti 5.2 e ss. del parere CESE cit.

⁶⁴ La principale è l'Indagine conoscitiva sulle *Condizioni sociali delle famiglie in Italia*, il cui documento conclusivo è stato approvato dalla Commissione affari sociali della Camera nella XV legislatura, 2007.

⁶⁵ A partire dalla XI legislatura (23 aprile 1992-14 aprile 1994) si contano numerosi progetti di legge, presentati sia al Senato che alla Camera dei deputati, in materia di tassazione del reddito familiare. Nella XV legislatura (28 aprile 2006-28 aprile 2008) – la 6^a Commissione (Finanze e tesoro) del Senato aveva iniziato l'esame di cinque ddl volti all'introduzione del meccanismo del quoziente familiare. Parallelamente, il 29 marzo 2007 – presso la VI Commissione (Finanze) della Camera – erano state incardinate quattro proposte di legge volte a modificare il trattamento tributario della famiglia, sempre attraverso l'introduzione del meccanismo del quoziente familiare. Nella XVI legislatura sono stati poi presentati sei disegni di legge (Dossier servizio studi, *La tassazione del reddito familiare*, cit. 22 ss.).

⁶⁶ Art. 16 della legge, su cui A. POGGI, *Servizi sociali e famiglia*, in *Trattato di diritto di famiglia*, diretto da P. Zatti, VI, Milano, 2002, 427.

prospettiva federalista, volta a potenziare il ruolo dei Comuni e ad assicurare il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, in coerenza con la riforma costituzionale del titolo V di cui alla legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3. Si è osservato tuttavia che la stessa famiglia, nella prospettiva della legge sull'assistenza, non è riguardata come *interlocutore* attivo e come un bene comune in sé, ma appunto solo come un referente assistenziale, per rimediare ad aspetti patologici o problematici eventualmente esistenti al suo interno⁶⁷.

Importante è poi la legge 8 marzo 2000, n. 53, recante *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e per il coordinamento dei tempi delle città*, che è intervenuta, fra l'altro, sulle assenze dal lavoro per l'assistenza ai figli e l'ampliamento delle forme di agevolazione destinate ai genitori di portatori di handicap, riconoscendo così il valore sociale del tempo di cura dedicato ai figli e alla famiglia, pur con tutti i limiti di queste misure, a comparazione con gli altri Stati. Né va dimenticata la l. 104 del 1992, *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, di sostegno per molte famiglie e, sempre in questo ambito, il ddl recante *Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità* (c.d. "Dopo di noi"⁶⁸), in favore delle persone con disabilità grave prive del sostento familiare e per la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l'esistenza in vita dei genitori⁶⁹.

La XV legislatura si caratterizza poi per una serie di iniziative: il d.l. 18 maggio 2006, n. 181 delega al Ministro delle politiche per la famiglia una lunga serie di impegni; il d.l. 4 luglio 2006, n. 223 istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un Fondo riguardante interventi di politiche della famiglia (comma 1); la l. 296 del 2006 (finanziaria 2007) prevede l'elaborazione di un *Piano nazionale per la famiglia*. Si predispone inoltre, come accennato, un'*Indagine conoscitiva*, presso la Commissione affari sociali della Camera, *sulle condizioni sociali delle famiglie*. Quest'ultima, dinanzi alle criticità riscontrate (denatalità, difficoltà nelle relazioni intra-familiari, aumento della violenza contro le donne e in ambito domestico, difficoltà nella gestione del rapporto famiglia-lavoro, aggravamento della posizione della donna nello svolgimento delle funzioni lavorative e familiari) osserva come la famiglia, nel nostro Paese, continui nonostante tutto «*ad assolvere un ruolo di protezione sociale, fornendo sostegno e solidarietà ai suoi componenti più deboli nelle situazioni di difficoltà, di disagio, di malattia, con particolare riferimento alle giovani generazioni, agli anziani e ai disabili (...). L'esercizio di tale funzione di supporto e di soccorso, pur producendo indubbi effetti benefici (in virtù di una significativa*

⁶⁷ P. DONATI, *Sociologia delle politiche familiari*, cit., 234 ss.

⁶⁸ Approvato, al momento in cui si scrive, dalla Camera dei Deputati.

⁶⁹ A.C. 2682, trasmesso dalla Camera al Senato il 5 febbraio 2016 (A.S. 2232).

azione di contenimento delle sacche di disagio e di emarginazione), comporta tuttavia dei costi elevati in termini sia sociali che economici».

L'indagine denuncia poi come le sfasature maggiori si riscontrino nel settore del fisco, *«che non appare sufficientemente orientato a tener conto del carico familiare. Allo stato attuale, i diversi strumenti di politica fiscale non sembrano, infatti, assolvere pienamente alla funzione di tutela e promozione della famiglia secondo i principi fissati in ambito costituzionale»*. Si riconosce poi, anche in questo caso attraverso la comparazione con gli altri Stati europei, che il modello di welfare invalso nel nostro Paese si caratterizza per una concezione dell'intervento pubblico *«di tipo essenzialmente riparatorio (con la tendenza ad intervenire soprattutto in situazioni di emergenza e di disagio acuto), piuttosto che per un approccio promozionale, volto cioè a valorizzare le risorse umane e sociali offerte dalla compagine familiare»*⁷⁰. Un ulteriore dato ricavabile dall'attuale situazione delle politiche pubbliche, sempre secondo l'indagine, è il crescente ricorso ai servizi erogati attraverso la responsabilizzazione del c.d. Terzo settore, che assiste e sostiene le famiglie nelle loro molteplici esigenze, con esplicito riferimento al principio di sussidiarietà.

In seguito è intervenuta la legge di delega n. 42/2009, sul federalismo fiscale (rimasta peraltro inattuata), che espressamente prevede all'art. 2, fra i principi e criteri direttivi, quello dell'«individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti».

Nel 2009 è stato poi istituito il *Dipartimento per le politiche della famiglia*, con il compito di attuare politiche in favore della famiglia e di elaborare il coordinamento delle politiche nazionali, regionali e locali, anche grazie all'*Osservatorio nazionale della famiglia*, quale organismo di supporto tecnico-scientifico⁷¹. Se dunque il *Dipartimento* si presenta come il riferimento istituzionale per le politiche di welfare familiare, dal sito istituzionale emerge immediatamente la loro pochezza e, più precisamente, la loro assenza a livello nazionale. Di fatto l'unico elemento di rilievo, dal punto di vista legislativo, è rappresentato dalle informazioni - raccolte fra l'altro su base volontaria - circa le azioni intraprese dalle varie Regioni. Ne è strumento fondamentale la piattaforma *FamilyLab*, un progetto realizzato in collaborazione con *Formez PA*, con l'intento «di far emergere, modellizzare e diffondere il patrimonio di esperienze e soluzioni che gli amministratori, a livello locale e nazionale, hanno adottato negli ultimi anni per l'attuazione di nuovi modelli di welfare familiare». Attraverso la visualizzazione Regione per Regione, con riguardo alle voci «strumenti e

⁷⁰ Punto 3.2.7.

⁷¹ Con D.M. 22 febbraio 2013 è stata altresì istituita l'Assemblea dell'Osservatorio nazionale della famiglia.

materiali” e “banca dati esperienze”, emerge così il variegato quadro regionale del welfare familiare italiano, frammentario e del tutto privo di un coordinamento nazionale, a ulteriore riprova di quanto si è andati osservando fin qui.

Da ultimo vanno segnalate le dieci mozioni votate dalla Camera dei Deputati il 2 marzo 2016⁷², aventi ad oggetto politiche a sostegno della famiglia e basate sull’allarme per la denatalità, sulla consapevolezza che i flussi migratori non sono in grado di colmare il grave invecchiamento della popolazione, sull’inadeguatezza delle politiche intraprese (comprese le azioni, pur nella giusta direzione, contenute nella legge di stabilità 2016). Le mozioni impegnano il Governo (che si è espresso con parere positivo sulla quasi totalità delle stesse) a rispondere a questa grave emergenza economica e sociale, attuando la Costituzione; a proseguire nelle politiche per l’accesso alla casa in affitto e in proprietà da parte delle giovani famiglie; ad intervenire sui servizi socio-educativi per l’infanzia; a sostenere la conciliazione di lavoro e doveri genitoriali; ad assumere iniziative per la revisione del regime fiscale della famiglia⁷³.

In questo panorama scarno di fatti, spiccano tuttavia alcune esperienze positive, concentrate in particolare in Trentino Alto-Adige, Regione che si caratterizza per i cospicui investimenti per la famiglia e per una legislazione rispondente alle previsioni costituzionali ed efficace quanto all’effetto: quello di creare un circolo virtuoso fra lo sviluppo familiare, sociale ed economico, che puntualmente non manca di avere ricadute positive anche sul piano demografico⁷⁴. Lo stesso *Dipartimento delle politiche per la famiglia*, come si può notare, dedica una specifica finestra a quella che può definirsi la realtà più innovativa del welfare familiare: lo standard “*family audit*”, nato appunto in Trentino. Si tratta di uno strumento di certificazione, con relativo marchio, che qualifica un’organizzazione come attenta alle esigenze di conciliazione famiglia-lavoro dei propri

⁷² Seduta n. 581 di mercoledì 2 marzo 2016, sul seguito dell’esame delle mozioni Lupi ed altri n. 1-01124 e Sberna ed altri n. 1-01146, Nicchi ed altri n. 1-01170, Palese e Pisicchio n. 1-01171, Vezzali ed altri n. 1-01172, Occhiuto e Crimi n. 1-01173, Sbröllini ed altri n. 1-01174, Rondini ed altri n. 1-01175, Bechis ed altri n. 1-01176 e Meloni ed altri n. 1-01180 (sulla quasi totalità dei dispositivi il Governo si è espresso con parere positivo).

⁷³ Con riguardo a quest’aspetto, rileva la recente sentenza della IV sezione del Consiglio di Stato n. 842 del 29.2.2016, che confermando l’orientamento del Tar del Lazio, ha accolto i ricorsi presentati dalle persone con disabilità e dalle loro famiglie, stabilendo che l’indennità di accompagnamento non debba essere valutata come reddito da calcolare nell’Isee (è stato così confermato, *in parte qua*, l’annullamento del DPCM n. 159/2013 che aveva rivisto i criteri per la determinazione dell’Isee ai fini dell’accesso a prestazioni e/o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei cittadini). Il Consiglio di Stato, infatti, ribadisce che tali trattamenti non servono a remunerare alcunché, né all’accumulo della posizione reddituale del disabile, ma a farlo pervenire ad una situazione uguale rispetto a chi non soffre di disabilità, ristabilendo la parità morale e competitiva.

⁷⁴ Non a caso infatti il Trentino Alto Adige presenta in assoluto fra tutte le regioni italiane il *tasso di fecondità* più alto e nettamente superiore alla media nazionale, nonostante la crisi generale (cfr. dati Istat degli ultimi anni sulla voce e la Relazione annuale 2014).

dipendenti⁷⁵. Da parte sua, il *Piano nazionale per la famiglia*, su cui ci si soffermerà a breve, considera le forme di *audit* fra lavoro e famiglia una delle azioni da intraprendere a livello nazionale, descrivendone il processo sul modello dell'esperienza della provincia di Trento⁷⁶.

9. Le buone pratiche del Trentino Alto-Adige e della Province autonome di Trento e Bolzano. - Il contesto regionale e provinciale in cui è nato e si è sviluppato il *family audit* appare fortemente orientato a politiche di welfare familiare di tipo promozionale. Non a caso il medesimo territorio presenta i più elevati tassi di benessere e qualità della vita in Italia e in Europa⁷⁷ e il welfare familiare ne è parte integrante e obiettivo strategico.

⁷⁵ L'Ente di certificazione proprietario dello *standard* è, in Italia, la Provincia Autonoma di Trento. La certificazione può essere ottenuta da istituzioni (come i Comuni), da imprese e da enti del Terzo settore, attraverso un processo di *auditing*, che comporta dei costi - variabili in base alle dimensioni dell'organizzazione - e una durata temporale che varia dai 3 anni ai 6 mesi. Il processo è accompagnato da consulenti e valutatori iscritti all'Albo degli auditors dello standard Family Audit. L'origine del marchio risale alla sperimentazione effettuata in Trentino, negli anni 2005-2008, sul modello del marchio tedesco *Familie und Beruf*, di cui era stata concessa la relativa licenza. Al termine della sperimentazione, la Provincia autonoma di Trento ha adottato un proprio standard, adattando il marchio tedesco alle specificità locali. Nel 2010, tra lo Stato e la Provincia Autonoma di Trento è stato sottoscritto un I Protocollo di Intesa per il trasferimento a livello nazionale dello *standard Family Audit*. Al Protocollo d'Intesa ha fatto seguito un Accordo di collaborazione tra il Dipartimento e la Provincia, per rendere effettiva la sperimentazione su scala nazionale, mediante un I Avviso pubblico che ha reso possibile coinvolgere 50 organizzazioni di tutta Italia nel percorso di acquisizione del marchio. Da ultimo, nel dicembre 2014, è stato sottoscritto un secondo Protocollo, mirato a potenziare ulteriormente nel Paese la conoscenza del marchio e la cultura della conciliazione, attraverso un II Avviso, pubblicato il 15 aprile 2015. Di conseguenza le organizzazioni che intraprendono il percorso di certificazione *Family Audit* rispondendo all'Avviso, sostengono costi molto ridotti rispetto a quelli standard, grazie alla compartecipazione finanziaria e strumentale garantita dal Dipartimento e dalla Provincia alle spese della certificazione.

⁷⁶ Il Piano nazionale (parte 4, azione n. 4.3) infatti «promuove la diffusione delle forme di Audit che hanno come obiettivo la conciliazione tra famiglia e lavoro, perseguendo le pari opportunità fra i sessi (*gender mainstreaming*) unitamente al sostegno della vita familiare (*family mainstreaming*) ispirato ad una relazione sussidiaria fra la posizione lavorativa e la famiglia del lavoratore. Il processo di *auditing* e *re-auditing* mira alla creazione di interventi fatti a misura per enti pubblici e privati per aiutare i dipendenti, e anche i lavoratori studenti (si prevede un *Auditing* anche per le università), a conciliare famiglia e lavoro. Il processo si svolge all'interno dell'azienda attraverso sistemi partecipativi che coinvolgono i lavoratori e le loro rappresentanze sindacali, il management e i datori di lavoro, con un "auditore" esterno, e comporta l'attribuzione del certificato di base, che viene dato subito dopo la definizione del progetto. Terminato il primo progetto, si ridefiniscono le mete in un secondo progetto, il *re-auditing*, alla fine del quale viene fatta una valutazione, e, in caso di esito positivo, viene rilasciata una certificazione *ad hoc* di *auditing*. La Regione può contribuire sostenendo i costi del processo dell'*auditing* all'ente pubblico o privato che personalizza la conciliazione fra famiglia e lavoro. Sarà anche sostenuta l'introduzione di sistemi premianti - analoghi a quelli oggi previsti per le certificazioni di qualità - per le organizzazioni che introducono processi di *auditing*». Osserva criticamente M. BERTANI, *Famiglia e politiche familiari*, cit., 148, che del welfare familiare aziendale, oltretutto volontario, beneficerebbero comunque un numero di genitori e di famiglie ristretto (lavoratori di grandi imprese oppure sindacalizzati in grandi aziende).

⁷⁷ Cfr., da ultimo, *Eurostat regional yearbook 2015*.

E' indicativo, ad esempio, che dal punto di vista socio-previdenziale il Trentino Alto-Adige offra da tempo un vero e proprio “pacchetto famiglia”, che va dalla copertura previdenziale per i periodi di assistenza ai figli e ai familiari non autosufficienti, alla pensione per le casalinghe e all’assegno mensile familiare, modulato in relazione alle fasce di reddito e al numero dei figli⁷⁸. Altrettanto avviene nell’ambito delle due Province autonome, realizzandosi così quella continuità, già osservata nel modello francese, fra i vari livelli di governo e a prescindere dagli orientamenti politici.

Come emerge dall’analisi della legge provinciale 17 maggio 2013, n. 8, *Sviluppo e sostegno della famiglia in Alto Adige*, la Provincia di Bolzano si propone il rafforzamento delle famiglie e delle competenze genitoriali; il miglioramento della conciliazione fra famiglia e lavoro e il sostegno alle famiglie sul piano finanziario e dei servizi. Secondo l’art. 1 «*la famiglia costituisce il fondamento della nostra società ed è l’ambiente educativo, formativo e relazionale più significativo per i figli. Attraverso la sua funzione di sostegno per le nuove generazioni assume un fondamentale ruolo sociale*»⁷⁹. Assai cospicui sono poi i finanziamenti investiti in questo ambito⁸⁰.

Fra le tante misure sociali intraprese in Trentino⁸¹ compare poi, similmente alle scelte *family friendly* dell’Alto-Adige, l’obiettivo di “vivere in un territorio amico della famiglia”⁸². Oltre alle

⁷⁸ Per la fascia di reddito più bassa, dal 2014, l’importo dell’assegno mensile varia da 76 euro circa in presenza di figlio unico a 648 euro circa in presenza di sei figli e oltre. Viene erogato, per il figlio unico, fino al 7° anno di età e, dal secondo figlio, fino al 18° anno.

⁷⁹ Fra gli obiettivi della legge vi è dunque quello di valorizzare la famiglia in quanto nucleo sociale, favorirne la costituzione, rafforzare il comune senso di responsabilità del padre e della madre nell’educazione dei figli, sostenere l’assistenza e la cura dei familiari di ogni età, migliorare la conciliabilità fra famiglia e lavoro, sostenere la famiglia alleviandone gli oneri attraverso prestazioni in natura e in denaro. Per ottimizzare la collaborazione e realizzare una rete stabile di collegamento, ogni comune e ogni comunità comprensoriale è tenuta a nominare un referente per il settore famiglia. Viene favorita l’istituzione di c.d. “banche del tempo”, in relazione all’obiettivo della conciliazione dei tempi lavorativi e familiari; vengono promosse misure di auto-aiuto familiare atte a rafforzare le risorse disponibili e a potenziare la costituzione di gruppi di auto-aiuto, l’aiuto di vicinato e le iniziative genitoriali; progetti di educazione domiciliare per prevenire situazioni familiari problematiche; azioni mirate di consulenza e di accompagnamento familiare finalizzate a superare incertezze o difficoltà nel rapporto di coppia, nell’educazione dei figli e nelle attività di cura e assistenza dei familiari.

⁸⁰ A mero titolo esemplificativo si riportano i dati relativi al 2015 in merito agli investimenti nel welfare familiare, motivati dalla Giunta di Bolzano anche con riguardo al calo demografico: l’Agenzia per la famiglia ha investito quasi 3 milioni di euro per i servizi di assistenza alla prima infanzia, che comprende anche circa 200 Tagesmütter. Grazie ad un ulteriore finanziamento di 1,8 milioni, inoltre, è stato possibile accrescere il numero di asili nido, che sono diventati 66 in tutto l’Alto Adige, e di microstrutture, passate a 13. Sempre nel 2015, l’Agenzia per la famiglia ha investito 3,6 milioni di euro nella promozione dell’attività di circa 80 organizzazioni che offrono iniziative di consulenza e formazione per famiglie (un milione agli oltre 20 Centri genitori-bambini Elki).

⁸¹ Provincia che, non va dimenticato, è la prima in Italia ad aver istituito il reddito minimo di garanzia.

⁸² Si legge sul portale sociale della Provincia di Trento: «*La famiglia in quanto risorsa che unisce e dà senso alla nostra comunità, in quanto luogo che realizza legami e appartenenza, è un bene che ha bisogno di essere rappresentato,*

numerose agevolazioni e contribuzioni previste (fra cui un assegno mensile provinciale, ulteriore rispetto a quello regionale, per le famiglie con almeno tre figli, locazioni di solidarietà, contributi sul canone di affitto e contributi a giovani coppie per la prima casa), ha acquistato via via maggiore rilievo il marchio, “*Family in Trentino*”, concesso a tutti quegli operatori, pubblici e privati, che si impegnino a rispettare nella loro attività i requisiti stabiliti dalla giunta provinciale per soddisfare le diverse esigenze delle famiglie. Va segnalato che anche il Comune di Alghero, in Sardegna, si è impegnato ad adempiere al disciplinare previsto dalla Provincia di Trento per l’ottenimento del marchio “*Family*”⁸³.

Interessante è poi la realizzazione, sempre da parte della Provincia autonoma di Trento, del c.d. “*distretto famiglia*”, ossia di una specifica alleanza locale per la famiglia, che si propone di rendere responsabili più attori sociali possibili. Il *Piano nazionale per la famiglia* prende a modello anche questa esperienza, per rilanciarla sul piano nazionale, spiegando che il compito delle istituzioni (Regioni ed enti locali) consiste principalmente nel sostenere l’“Agenzia di servizio” (“*Serviceburo*”), che svolge il compito di coordinamento finanziario di eventi, di comunicazione, di interventi strategici, di consulenza e sviluppo qualitativo. Nella legge provinciale trentina n. 1/2011, il *distretto famiglia* viene definito, all’art. 16, come «*circuito economico e culturale, a base locale, all’interno del quale attori diversi per ambiti di attività e finalità operano con l’obiettivo di promuovere e valorizzare la famiglia e in particolare la famiglia con figli*»⁸⁴. Alla base della costituzione di un *distretto famiglia* vi è dunque un “accordo volontario di area”, che riceve infine formale approvazione da parte della Giunta provinciale⁸⁵.

socialmente e giuridicamente: la famiglia ha dei diritti aggiuntivi, non sostitutivi di quelli personali, in forza delle mediazioni che la famiglia esercita nella coppia e fra genitori e figli. Ciò rende chiaro ed evidente il rapporto di sussidiarietà che tutta la comunità civile deve instaurare con la famiglia attraverso la valorizzazione della soggettività familiare, del suo carattere di gruppo unitario e dell’associazionismo familiare.

⁸³ Protocollo di intesa fra il Comune di Alghero e la Provincia di Trento approvato con delibera G.C. n. 23 del 27.1.2015.

⁸⁴ Gli attori del *distretto* sono tutti i soggetti che, su quel territorio, interagiscono con le famiglie: le autonomie locali, le associazioni di famiglie e le organizzazioni di Terzo settore, gli attori economici for-profit e no-profit. I Distretti Famiglia attivi in Trentino sono attualmente quindici. Ad oggi in Trentino hanno aderito complessivamente ai *Distretti famiglia* 476 Organizzazioni.

⁸⁵ L’obiettivo è quello «*di rafforzare il rapporto tra le politiche familiari e le politiche di sviluppo economico, evidenziando che le politiche familiari non sono politiche improduttive, ma sono “investimenti sociali” strategici che sostengono lo sviluppo del sistema economico locale, creando una rete di servizi tra le diverse realtà presenti sul territorio*». E di «*sostenere iniziative volte alla promozione di relazioni familiari e di comunità finalizzate a favorire il protagonismo delle famiglie sul territorio locale e la produzione di capitale sociale e relazionale, favorendo la sussidiarietà orizzontale*» (Cfr. *Distretto famiglia* degli Altipiani Cimbri della relativa Comunità montana).

10. Considerazioni conclusive sul Piano nazionale per la famiglia, riforma economico-sociale di interesse nazionale.

- Oltre che in riferimento a queste esperienze molto concrete, il *Piano nazionale per la famiglia* mostra di riferirsi al modello del Trentino Alto-Adige anche per una più ampia strategia politica: quella rappresentata dalla sinergia fra la normazione, le conseguenti attivazioni, gli investimenti pubblici e la partecipazione attiva del privato sociale e del privato.

Il *Piano* si articola infatti attorno ad una serie di principi derivanti dalla Costituzione e attenti alle migliori politiche di welfare familiare in ambito europeo. Individua poi le priorità nelle famiglie con minori e numerose, in quelle con disabili ed anziani ed in quelle con disagi conclamati. Determina poi alcuni ambiti di intervento (ad es. equità fiscale ed economica, politiche abitative per la famiglia, pari opportunità, conciliazione fra famiglia e lavoro, lavoro di cura familiare: servizi per la prima infanzia, congedi, tempi di cura e interventi sulla disabilità e non autosufficienza,) a loro volta articolati in “azioni” molto concrete, quali, rispettivamente, la revisione dell’ISEE, agevolazioni ed incentivi per realizzazione di nuove abitazioni, politiche di accesso alla casa con affitti sostenibili, sostegno alla maternità delle gestanti in difficoltà e delle madri sole, potenziamento della rete dei servizi socio educativi per la prima infanzia, sviluppo di nidi aziendali, ecc.

In questo quadro il principio di sussidiarietà viene declinato in modo specifico, ossia nell’ottica della capacitazione e dell’*empowerment* delle famiglie, ritenute capaci di iniziativa sociale ed economica e principalmente di scelte dei servizi esterni, come l’educazione dei figli, la mediazione familiare, l’assistenza domiciliare, lontano da logiche assistenzialistiche e sostitutive. A tal fine viene ritenuto strategico il potenziamento delle reti associative delle famiglie⁸⁶, specie laddove si tratti di organizzazioni familiari e di privato sociale che erogano servizi alle persone e l’incremento di alleanze locali per la famiglia, sul modello trentino in precedenza osservato. Si addita pertanto «il passaggio da una politica della spesa (*politics of delivery*), che promette sempre nuovi benefici agli elettori, ad una politica di orientamenti all’impegno (*politics of commitment*), che impegna tutti gli *stakeholders* verso la meta di una società amica della famiglia e cerca la collaborazione di tutte le istituzioni e i soggetti coinvolti».

⁸⁶ Del pari, la citata legge della provincia di Bolzano 17 maggio 2013, n. 8 prevede (art. 4, comma 3) che «per sfruttare le sinergie e ottimizzare le risorse, nella programmazione e nello sviluppo delle misure di politica familiare è previsto il coinvolgimento dei rappresentanti gli interessi delle famiglie e le organizzazioni private». Si noti che tale legge, nell’istituire la Consulta per la famiglia, presieduta dall’assessore competente per la famiglia, prevede ben nove rappresentanti delle associazioni per la famiglia (oltre a due rappresentanti della Provincia; due rappresentanti dei Comuni; un rappresentante dell’economia; un rappresentante delle organizzazioni sindacali; tre rappresentanti dei servizi a favore delle famiglie).

Di importanza strategica è poi la previsione del monitoraggio dei provvedimenti legislativi e la valutazione di impatto familiare della legislazione. Il *Piano* prevede infatti che nella legislazione venga introdotto il principio secondo cui le misure adottate devono contemplare degli strumenti adeguati volti a monitorare gli effetti degli interventi stessi⁸⁷. E ciò soprattutto attraverso uno strumento che valuti l'impatto della legislazione nazionale e regionale sulla famiglia (a partire dalle materie fiscali e tariffarie)⁸⁸. In ciò può osservarsi un'analogia con quanto previsto dalla menzionata legge per il Terzo settore. Fra i principi che devono guidare il Governo nell'esercizio della delega parlamentare per la riforma in questione, figura, infatti, quello dell'«attribuzione alla Presidenza del Consiglio, in raccordo con i Ministeri competenti, del coordinamento delle politiche di governo e delle azioni di promozione e di indirizzo delle attività degli enti del terzo settore, finalizzato a garantire l'osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare ad essi applicabile». Allo stesso Ministero del lavoro è affidata l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo da parte degli enti del Terzo settore, specie per quelli di piccole dimensioni, e la predisposizione di linee guida in materia di impatto sociale e di sistemi di valutazione di impatto sociale delle attività svolte.

Trova così ancora una volta conferma quanto osservato fin dall'inizio di questo studio circa l'interconnessione fra le politiche di welfare familiare e quelle per il Terzo settore. Sia per la famiglia, sia per il Terzo settore, risulta infatti vitale l'approccio sussidiario. Inoltre, in entrambi i casi, il sostegno proveniente da politiche adeguate è in grado di determinare sviluppo sociale ed economico, in un circolo virtuoso. Né è irrilevante che le organizzazioni di privato sociale che offrono servizi alle famiglie siano, esse stesse, organizzazioni familiari che interpretano e praticano tali servizi (educazione dei figli, cura degli anziani e dei disabili, sostegno dei genitori soli con figli) come prestazioni capaci di produrre beni “relazionali” e “sociali in senso stretto”⁸⁹.

⁸⁷ Auspica P. DONATI, *Sociologia delle politiche familiari*, cit., 244, che il certificatore finale della qualità del servizio sia la famiglia stessa, singola e soprattutto associata.

⁸⁸ E' infatti prevista la Valutazione di impatto familiare (VIF) con i seguenti obiettivi: 1) valutazione preventiva delle ricadute dei provvedimenti nazionali e regionali relativamente al rapporto tra carico fiscale, reddito e composizione del nucleo familiare; 2) verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni e dei benefici indirizzati alla famiglia; 3) differenziazione e la proporzionalità in rapporto alla composizione del nucleo familiare e del suo reddito delle decisioni di politica fiscale, tributaria e tariffaria di competenza nazionale e regionale. Si legge nel *Piano*, parte 9, che «la Valutazione d'Impatto Familiare si applica in particolare sulle materie fiscali, tributarie e tariffarie di competenza nazionale e regionale, sulle relative leggi di bilancio e leggi finanziarie». Si auspica infine che «l'Istat metta a punto un sistema di indicatori per il monitoraggio del presente Piano, nell'ottica specifica delle politiche familiari».

⁸⁹ Cfr. sul punto P. DONATI, *Sociologia delle politiche familiari*, cit., 140 e G. ROSSI (a cura di), *Lezioni di sociologia della famiglia*, Roma, 2001.

In quest'ottica, anche il monitoraggio e la valutazione hanno, a ben vedere, un obiettivo simile: quello di salvaguardare e garantire l'identità dell'una e dell'altra realtà. Proprio la rispettiva identità, d'altra parte, è la ragion d'essere delle politiche di sostegno nei loro confronti. E ciò vale per la famiglia, in riferimento agli artt. 29-31 Cost.; e vale per il Terzo settore, con riguardo agli artt. 45⁹⁰ e 118, ult. comma, Cost., ossia in riferimento alla qualità dei servizi sociali offerti e alla relativa "distintività" rispetto allo Stato e al mercato⁹¹.

Lascia pensare, tuttavia, che mentre è in cantiere una riforma del Terzo settore (come auspicato da tempo⁹²), non altrettanto sembra esserlo una riforma sulle politiche familiari, sebbene il *Piano nazionale per la famiglia* sia pronto dal 2012⁹³. Fra le tante ragioni vi è forse anche quella per cui, mentre per il Terzo settore gli investimenti in termini di risorse e di riforme vengono ritenuti immediatamente remunerativi, anche sul piano elettorale, non altrettanto si ritiene possano esserlo le politiche familiari⁹⁴, posto che gli effetti più significativi, sul piano sociale ed economico, si riscontrano soprattutto nel lungo periodo, attraverso la continuità nel tempo e a tutti i livelli di governo, come mostra l'esperienza francese. Le politiche familiari di cui all'art. 31 Cost. implicano di fatto *lungimiranza politica e responsabilità nei confronti delle generazioni future*.

D'altra parte il *Piano nazionale per la famiglia* appare esattamente una di quelle *riforme economico-sociali di importanza nazionale* immaginate dalla riforma, per quanto si è andato osservando lungo queste

⁹⁰ Per comodità del lettore, l'art. 45 dispone: «La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità».

⁹¹ Su questo punto nevralgico, anche in considerazione della quota sempre crescente di servizi sociali che gli enti locali affidano all'esterno, I. COLOZZI, *Delle virtù e dei premi, ovvero come riconoscere le organizzazioni di Terzo settore di qualità, come premiarle e disseminare processi emulativi delle buone pratiche*, in *Libro bianco sul Terzo settore*, cit., 245 ss. Secondo l'ultimo (VI) *Rapporto Anser su enti locali e terzo settore* (2013) «le amministrazioni pubbliche locali sono ancora inadempienti nella creazione di regole davvero efficienti e trasparenti per consentire al Terzo Settore sia di erogare servizi di qualità alla cittadinanza, sia di svolgere un ruolo importante nella programmazione sociale e in termini di sussidiarietà orizzontale». Sempre secondo il Rapporto, nel periodo compreso tra settembre 2012 e febbraio 2013 sono state esaminate 89 procedure di gara e 103 procedure per affidamenti esterni e il risultato della rilevazione ha registrato la prevalenza di selezioni pubbliche ristrette e di affidamenti diretti, in base ai quali i Comuni hanno trasferito ad imprese sociali e associazioni di volontariato la gestione di servizi alla persona e di altri servizi sociali per una spesa complessiva prevista di 6,165 milioni di euro.

⁹² Cfr. *Libro bianco sul Terzo settore*, cit.

⁹³ Il Piano - occorre ricordare - è il frutto di un lungo *iter* cominciato, come si è detto, con la legge finanziaria per il 2007, passato attraverso il Comitato tecnico scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia e discusso nell'ambito della Conferenza sulla famiglia di Milano (2010). Si conclude con il capitolo n. 7, intitolato "Le risorse", che così esordisce: «L'attuale momento di crisi economica in cui versa il Paese non consente di rendere disponibili ingenti somme per realizzare adeguate politiche familiari».

⁹⁴ Sostiene al contrario M. BERTANI, *Famiglia e politiche familiari in Italia*, cit., 138, che, proprio a motivo dell'incerta situazione economica globale, «diventa sempre più impellente un rilancio della famiglia e delle politiche della famiglia per evitare che l'Italia diventi lentamente e inesorabilmente un paese di anziani *single*, soli e senza più reti di sostegno primarie».



pagine. Una di quelle manovre di carattere strategico per le quali lo Stato potrebbe anche avocare a sé, su proposta del Governo che se ne assume la responsabilità, tutte le materie, perché lo richiede la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica. La quale rischia altrimenti di diventare un Bel Paese in via di estinzione.